

## > ÉLABORATION PARTICIPATIVE DE RÈGLES COLLECTIVES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET DU FONCIER

# Des effets durables, de l'échelle locale jusqu'à l'échelle nationale

Patrick D'AQUINO

Si les approches participatives sont de plus en plus reconnues nécessaires pour impliquer les populations dans la gestion des ressources et des territoires, leur impact reste souvent faible dans la durée, que ce soit à l'échelle locale ou à des échelles plus larges. C'est à partir de ce constat qu'une équipe du Cirad a mis au point une méthode, *Self Land Policies*, dont les effets à l'échelle locale comme nationale perdurent quinze ans après sa mise en œuvre au Sénégal.

Appliquée à la gestion de territoires locaux, puis à la définition de règles nationales foncières et environnementales, la méthode a impulsé des dynamiques collectives que les acteurs portent d'eux-mêmes et mettent en œuvre selon leurs propres besoins.

Depuis les années 1980, les approches participatives sont utilisées pour appuyer des initiatives locales. Cependant, les outils de diagnostic qu'elles utilisent sont plus adaptés à l'expression de la connaissance scientifique qu'à la valorisation des enjeux et des connaissances des populations locales. C'est pourquoi, le plus souvent, elles ne sont, au mieux, qu'un simple outil de dialogue, parfois de sourds, entre scientifiques et locaux. Pourtant, il reste toujours impé-

ratif de mieux impliquer les populations dans la prise en charge de leur territoire et de mieux intégrer leurs points de vue dans les diagnostics réalisés. C'est à partir de ce constat qu'une équipe du Cirad a mis au point une méthode, *Self Land Policies* (lire encadré p. 4), qui propose aux populations des supports de diagnostic et de prospective participatifs qu'elles peuvent maîtriser seules, de façon à co-construire et simuler leurs propres propositions de gestion territoriale.

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad propose un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

## Une méthode générique de simulation participative...

> Des règles collectives et des scénarios d'incertitudes définis par les participants ; une part essentielle donnée à l'improvisation.

Self Land Policies repose sur une hypothèse stratégique : pour des impacts durables et à grande échelle, il faut donner aux acteurs les capacités nécessaires pour qu'ils puissent mettre en œuvre la démarche, de façon la plus autonome possible, dans leur territoire local et plus largement à l'échelle de tout le pays.

Self Land Policies est l'un des fruits de vingt ans d'expérience du Cirad en méthodes de simulation participative (cf. commod.org). La méthode propose un jeu de simulation (Play Grounds™) dans lequel sont introduites des incertitudes environnementales, économiques et sociales, et que la population peut utiliser pour façonner des règles opérationnelles de gestion d'un territoire. Self Land Policies s'est construite en deux étapes. À la fin des années 1990, elle a d'abord été mise au point pour accompagner la gestion concertée de territoires locaux. Puis, à la fin des années 2000, la méthode a été affinée pour permettre aussi la définition concertée de règles collectives nationales.

## ... pour relever des défis locaux

À la fin des années 1990, au Sénégal, les collectivités locales étaient face à deux défis. Tout d'abord, bien que la décentralisation leur ait transféré des compétences de gestion territoriale, elles n'étaient pas reconnues par la plupart des acteurs du pays, des services techniques aux populations locales, comme suffisamment compétentes pour exercer ces responsabilités. Un autre défi était de réussir à atténuer les conflits entre agriculture et élevage. Avec l'expansion des terres agricoles, les espaces disponibles pour l'élevage se rétrécissaient et il devenait crucial de dédier des espaces à cette activité. Or la population comme les décideurs nationaux étaient convaincus que l'élevage devait continuer de se contenter des espaces laissés libres.

> La maîtrise du processus jusqu'à la mise en œuvre provoque l'engagement des acteurs.

Pour relever ces défis, une équipe tripartite Cirad - Saed (Société nationale d'aménagement et d'exploitation du delta du fleuve Sénégal) - Isra (Institut sénégalais de recherches agricoles) a expérimenté, en 1998 et 1999, Self Land Policies dans une collectivité locale du delta du Sénégal de 2 500 km<sup>2</sup>, Ross Béthio. Avec cet accompagnement, en moins d'un an, cette collectivité a établi, seule, ses règles collectives d'occupation de l'espace, formalisées sous le vocable local de Plan d'occupation et d'affectation des sols (Poas),

en s'aidant de cartes participatives qu'elle a appris à élaborer avec sa population. Les effets sont encore visibles quinze ans après, à l'échelle locale, nationale et même sous-régionale.

Puis, après le départ de l'équipe d'accompagnement, la collectivité locale est parvenue à mobiliser des fonds pour réaliser les aménagements qu'elle avait identifiés avec ses populations pour soutenir la nouvelle organisation de son territoire (voir Illustration 1, ci-dessous). À une échelle plus large, les porteurs locaux (élus de la collectivité locale et la Saed) ont reproduit ce Poas dans les collectivités de la région du fleuve Sénégal ; les élus de Ross Béthio ont diffusé l'approche dans les pays limitrophes ; enfin, un Conseil interministériel a validé l'approche à l'échelle nationale. Un accompagnement ponctuel avait ainsi suffi à installer une dynamique autonome, et donc durable.

Le Poas de Ross Béthio a aussi été le premier document sénégalais où des zones spécifiques ont été officiellement réservées à l'élevage transhumant, ce qui a été conservé dans les autres Poas du Sénégal, généralisant à tout le pays cette reconnaissance, nouvelle, d'un espace spécifique pour l'élevage. En 2014, le président de la Commission foncière nationale affirmait que l'élevage transhumant du Sénégal devait pouvoir bénéficier de « baux pastoraux »... Une considérable évolution.

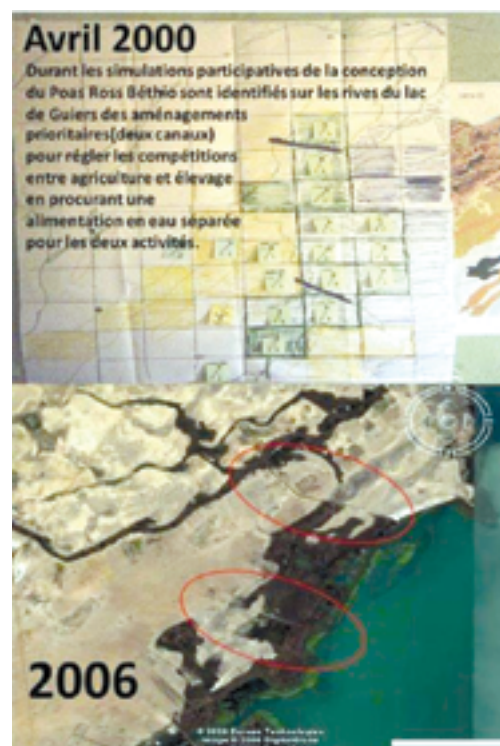


Illustration 1. Du jeu à la réalisation : les aménagements simulés dans le jeu seront construits six ans plus tard © P. d'Aquino.

Source : d'Aquino et Papazian, 2014.

## ... ou nationaux...

À la fin des années 2000, le support de simulation est amélioré de façon à pouvoir être utilisé à grande échelle dans de multiples localités d'un pays, permettant ainsi une utilisation nationale pour l'élaboration concertée de politiques publiques (réformes foncières, codes règlementaires environnementaux, organisation de filières...).



Illustration 2. La plateforme est conçue de façon à permettre des simulations prospectives complexes à partir d'éléments de modélisation simples, appropriables par tous.  
© J. Bourgoïn

Une plateforme utilisable dans tous les contextes territoriaux et à différentes échelles est d'abord mise au point. Elle est composée de plusieurs plateaux de bois, que les participants utilisent pour représenter une diversité de territoires, diversité qu'ils pourront ensuite intégrer dans les règles qu'ils simuleront. Sur ces plateaux, les participants introduisent les règles collectives de gestion territoriale qu'ils souhaitent, et qu'ils appliqueront lorsqu'ils simuleront leurs activités. Ils introduisent aussi des incertitudes, comme une variabilité climatique accrue, un feu de brousse, l'arrivée de transhumants ou d'un investisseur étranger (voir Illustration 2 ci-dessus). La plateforme peut ainsi être utilisée autant à l'échelle d'un pays, chaque plateau représentant une partie du pays, qu'à des échelles très locales, chaque plateau symbolisant alors quelques exploitations agricoles – c'est ainsi qu'elle a été utilisée par un programme d'assurance agricole, afin de définir, avec des paysans, plusieurs options d'aides publiques à l'agriculture.

Cette plateforme conserve donc les innovations des simulations participatives réalisées à Ross Béthio (définition par les participants des règles collectives et des scénarios d'incertitudes ; part essentielle donnée à l'improvisation), tout en les proposant sous une forme matérielle facilement reproductible. Les ateliers peuvent ainsi être multipliés dans le pays, à des niveaux d'organi-

sation et des échelles territoriales diversifiées. Pour accompagner cette mise en œuvre à grande échelle, une méthode de formation par l'action d'animateurs, sur quelques semaines, a été mise au point.

En 2014, un cadre de réflexion et d'action de la société civile sur le foncier au Sénégal, le Crafs, s'est emparé de cette méthode pour mettre en œuvre une forme nouvelle, ascendante, d'élaboration concertée de principes paysans pour une réforme foncière. Les ONG membres du Crafs ont ainsi organisé, financé et animé des ateliers dans tout le pays, puis sollicité des experts nationaux pour les aider à rédiger leurs conclusions, et enfin mis en place une stratégie de portage politique auprès des décideurs en charge de la réforme foncière. Au bout d'un an, le processus connaissait une importante diffusion horizontale (une vingtaine d'ateliers organisés dans le pays), comme verticale (trois ateliers nationaux), tout ceci sur des fonds mobilisés par la société civile elle-même. Les effets sont donc nationaux, puisque ces « directives paysannes de réforme foncière » sont, depuis début 2015, discutées avec la Commission nationale de réforme foncière. Ils sont aussi locaux car, dans les localités où se sont déroulés les ateliers, les participants ont appliqué sur leur terroir certaines des règles qu'ils avaient imaginées (contractualisation avec un agro-industriel, zonage des activités, accès des femmes au foncier...).

## ... visant prioritairement l'autonomie des acteurs

Qu'ils soient paysans, élus locaux ou leaders de la société civile, les acteurs ciblés perçoivent rapidement que l'accompagnement reste technique, sans proposer ses propres choix de développement, et qu'ils sont bien les pilotes de la démarche. En effet, dès l'amont du processus, ce sont eux qui choisissent le sujet prioritaire sur lequel ils vont se pencher avec l'appui de la démarche. Ensuite, le « jeu » de prospective qui leur est proposé est conçu de façon à ce qu'ils puissent maîtriser et modifier tous ses éléments. Enfin, en aval, la mise en œuvre des résolutions auxquelles ils parviennent est de leur seul ressort. C'est ce qui provoque cet engagement profond de leur part. C'est ce qui provoque aussi la mobilisation, souvent bénévole, de ceux des techniciens, experts et universitaires locaux qui aspirent à une plus grande reconnaissance des acteurs locaux. Rassemblés par la même conviction sur la capacité de la méthode à soutenir et opérationnaliser des visions endogènes du développement, ils s'investissent d'eux-mêmes pour organiser les ateliers de

> Deux principes :  
la flexibilité laissée  
aux participants ;  
une stratégie socio-  
institutionnelle  
construite avec  
les acteurs.



## Quelques mots sur...

**Patrick D'AQUINO**

(<http://agents.cirad.fr/index.php/Patrick+D%27AQUINO>)  
est géographe à l'unité de recherche Green  
(<http://ur-green.cirad.fr/>).

Œuvrant pour une meilleure prise en compte des points de vue des acteurs dans les outils de gestion territoriale (cartes, SIG, simulations...), il est l'un des fondateurs du réseau ComMod ([www.commod.org](http://www.commod.org)) et continue depuis à améliorer les méthodes de simulation participative. Il est en outre expert sur le foncier et la gestion de ressources communes au Sahel et en Asie du Sud-Est.  
[patrick.daquino@cirad.fr](mailto:patrick.daquino@cirad.fr)

simulation, et pour façonner ensuite les meilleures stratégies de mise en œuvre de leurs résolutions. C'est ce qui explique ces impacts à grande échelle.

Pour y parvenir, deux principes font l'originalité de l'approche. En premier lieu, les supports d'animation sont conçus pour laisser une flexibilité maximale aux participants, en les mettant dans des situations d'action où ils peuvent mobiliser toutes les idées qu'ils souhaitent, sans devoir passer par un discours formaté ou un document écrit (y compris cartographique). Les éléments de jeu ne sont là que pour les pousser à affiner leurs propositions jusqu'au niveau opérationnel. De cette mise en action très libre émerge, dans le jeu des participants, la réalité des comportements, au-delà des discours sur cette réalité et des règles habituelles de liberté de parole. Par exemple, les participants improvisent souvent des situations de corruption qu'aucun élément de jeu ne leur suggère de prendre en compte.

En second lieu, la démarche s'appuie sur une stratégie socio-institutionnelle construite avec les acteurs à l'aide d'un outil d'analyse stratégique appelé Rainbow Spiral. Cet outil permet de prioriser les contraintes à lever (amélioration des connaissances, apprentissage de nouveaux savoir-faire, modification des rapports de force, évolution

de mentalités...), selon un principe original de pragmatisme, *think small, do big*. Il s'agit d'identifier le progrès minimal qu'il est raisonnable de viser dans le contexte donné, puis de s'engager sur les actions indispensables pour l'obtenir, quelles que soient leur nature et l'échelle à laquelle elles se situent : formation, lobbying, signature de convention, publicité, mise en réseau de partenaires, etc. Si nécessaire, l'investissement peut même aller jusqu'à l'installation d'un groupe universitaire interdisciplinaire en appui à la décentralisation (opération Poas au Sénégal), ou la mise en place d'un réseau national de formateurs à la démarche (Sahel), d'un Master professionnel (Opération SiSup en Nouvelle-Calédonie). La méthode est reprise depuis 2014 par de nouvelles équipes (au Burkina Faso, en Haïti, etc.) et un site internet a été créé pour rassembler toutes les ressources nécessaires à son utilisation (<http://www.groundedchange.org/>).

Le succès de Self Land Policies soulève de nouveaux défis : comment modifier les mécanismes réglementaires des institutions pour que ces dynamiques *bottom-up* puissent s'y insérer efficacement ? C'est tout un ensemble de cadres réglementaires, mais aussi de pratiques et de comportements qu'il est nécessaire de faire évoluer. <

La méthode présentée dans ce *Perspective* a été élaborée au sein de l'unité de recherche Green (Gestion des ressources renouvelables et environnement). Elle a été appliquée au Sénégal, en Nouvelle-Calédonie et au Laos. Elle a donné lieu à plusieurs publications parmi lesquelles :

d'Aquino P., Papazian H., 2014. An Inclusionary Strategy Reaching Empowering Outcomes Ten Years after a Two-Year Participatory Land Uses management. *Environmental Management and Sustainable Development*, 3, 2. <http://dx.doi.org/10.5296/emsd.v3i2.6595>

d'Aquino P., Bah A., 2014. Multi-level participatory design of land use policies in African drylands: a method to embed adaptability skills of drylands societies in a policy framework. *Journal of Environmental Management* 132, 207-219.  
<http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797/132>

d'Aquino P., 2009. La participation comme élément d'une stratégie globale d'intervention : l'approche « gestion autonome progressive ». *Cahiers Agricultures*, 18, 5, 433-440.  
[http://www.jle.com/fr/revues/agr/e-docs/la\\_participation\\_comme\\_element\\_dune\\_strategie\\_globale\\_dintervention\\_lapproche\\_gestion\\_autonome\\_progressive\\_\\_282197/article.phtml?tab=texte](http://www.jle.com/fr/revues/agr/e-docs/la_participation_comme_element_dune_strategie_globale_dintervention_lapproche_gestion_autonome_progressive__282197/article.phtml?tab=texte)

Ainsi qu'à un court-métrage :

Defalt Q., 2014. Du terroir au pouvoir. Court-métrage de 26 mn. Comité foncier technique et développement, Paris, ministère des Affaires étrangères et du développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD), Paris.  
[http://www.dailymotion.com/video/x28rttd\\_du-terroir-au-pouvoir\\_creation](http://www.dailymotion.com/video/x28rttd_du-terroir-au-pouvoir_creation)



## perspective

**Directeur de la publication :**  
Patrick Caron, directeur général  
délégué à la recherche  
et à la stratégie

**Coordination :** Corinne Cohen,  
délégation à l'information  
scientifique et technique

**Conception graphique/réalisation :**  
Patricia Doucet,  
délégation à la communication

**Diffusion :** Christiane Jacquet,  
délégation à la communication  
**Courriel :** [perspective@cirad.fr](mailto:perspective@cirad.fr)

[www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief](http://www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief)

## EN SAVOIR PLUS

Michel Étienne (coord.), 2010. La modélisation d'accompagnement. Éd. Quae, 384 p.

Touré O., Seck S.M., 2013. Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal. Fiche Pays, 3, Comité technique Foncier et Développement, 29 p.

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/amelioration-de-la-gouvernance-fonciere-au-senegal-enjeux-actuels-et-defis-pour-lavenir/>